

**LA “VÍA FINANCIERA” COMO MECANISMO PARA EL CUMPLIMIENTO DEL “ESTADO DE DERECHO” EN LA UNIÓN EUROPEA: LA RESPUESTA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA A LOS RECURSOS FRENTE AL “REGLAMENTO DE CONDICIONALIDAD.**

THE “FINANCIAL ROUTE” AS A MECHANISM FOR COMPLIANCE THE “RULE OF LAW” IN THE EUROPEAN UNION: THE RESPONSE OF THE COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION TO APPEALS AGAINST THE “CONDITIONALITY REGULATION”

María Garrido Moreno

**Resumen:**

En aras de proteger el presupuesto de la Unión Europea de los incumplimientos de los principios integradores del “Estado de Derecho”, en 2020 se aprobó el “Reglamento de condicionalidad”. La validez de dicho Reglamento fue impugnada por Polonia y Hungría mediante dos recursos de anulación que han sido resueltos en virtud de las sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 16 de febrero de 2022 (Asuntos 156/21 y 157/21) en las que ha defendido la plena validez del mismo blindando jurídicamente la que se ha denominado como “vía financiera” para el cumplimiento del «Estado de Derecho».

**Palabras clave:** Estado de Derecho, Reglamento de condicionalidad, Polonia, Hungría.

**Abstract:**

In order to protect the European Union budget against breaches of the "Rule of Law" principles, in 2020 the “Conditionality Regulation” was approved. The validity of said Regulation was challenged by Poland and Hungary through two annulment actions that have been resolved by the judgments of the Court of Justice of the European Union of February 16th, 2022 (Cases 156/21 and 157/21) in which has defended its full validity, legally shielding what has been called the “financial route” for compliance the “Rule of Law”.

**Key words:** Rule of law, Conditionality Regulation, Poland, Hungary.

## **1.- El Estado de Derecho y las principales amenazas al mismo en seno de la Unión Europea.**

Definir el concepto de Estado de Derecho es, cuanto menos, un reto, dado que no se trata de una expresión unívoca ni exenta de matices. Si bien, sí que es posible consensuar ciertos valores esenciales que podríamos considerar comunes a cualquier definición que realizáramos de dicha expresión.

Así lo hizo la Comisión de Venecia en su *“Informe relativo a los criterios de verificación del Estado de Derecho”*<sup>1</sup> aprobado en su sesión plenaria de 11 y 12 de marzo de 2016, consensuando el principio de legalidad, la certeza jurídica, la prevención en el abuso de poder, la igualdad ante la ley y no discriminación y el acceso a la justicia como los principios básicos que conforman un Estado sustentado en el Derecho.

En esta misma línea - consagrando este conjunto de valores que componen el núcleo mínimo irreductible inherente al concepto de Estado de Derecho-, el *“Reglamento (UE) 2020/2092 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2020, sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión”*<sup>2</sup> (en adelante, el “Reglamento de condicionalidad” o el “Reglamento”) lo define -por primera vez en una norma en el marco de la Unión Europea (en adelante, “UE”)- como aquél que comprende *“los principios de legalidad, (...); de seguridad jurídica; de prohibición de la arbitrariedad del poder ejecutivo; de tutela judicial efectiva, (...); de separación de poderes, y de no discriminación e igualdad ante la ley”*<sup>3</sup>.

En lógica consonancia con el espíritu de los Tratados y las firmes voluntades de los Estados Miembros que los respaldan, no es posible la entrada en la UE sin que el Estado candidato respete y garantice el Estado de Derecho<sup>4</sup>. Ahora bien, dicho requisito no solamente ha de darse en el momento de la adhesión, sino que, como no puede ser de otra forma, es permanente. Desafortunadamente y de forma reiterada, este compromiso ineludible no es cumplido en la actualidad por todos los Estados Miembros.

Al respecto, la Comisión Europea en su *“Informe anual sobre el cumplimiento del Estado de Derecho”*<sup>5</sup> de 2022, nos desvela las más destacadas y recientes amenazas para el mismo, siendo sus protagonistas, precisamente, los actores principales de los procedimientos judiciales ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante, “TJUE”) sobre los que versa la presente comunicación: Polonia y Hungría.

En concreto, en los últimos años, el Gobierno de Polonia, entre otras conductas cuanto menos reprochables, ha atacado, a través de reformas legislativas, la independencia del poder judicial, con el agravante de que cuando esta actuación ha sido señalada por la Comisión mediante un recurso por incumplimiento y ratificada por el TJUE con una

---

<sup>1</sup> El informe es accesible [aquí](#).

<sup>2</sup> El Reglamento es accesible [aquí](#).

<sup>3</sup> Artículo 2.a) del Reglamento de condicionalidad.

<sup>4</sup> Así se dispone en el artículo 49 del Tratado de la Unión Europea.

<sup>5</sup> El informe es accesible [aquí](#).

sentencia condenatoria<sup>6</sup>, no solo se ha producido una inexecución de dichos pronunciamientos judiciales por parte del Estado polaco, sino que, incluso, su Tribunal Constitucional en el asunto *K3/21*<sup>7</sup>, declaró que determinados artículos del TUE no son conformes con la Constitución polaca, poniendo en tela de juicio el principio de primacía del derecho de la UE, pilar básico sobre el que se sustenta el ordenamiento jurídico europeo.

Junto con la independencia judicial, el incumplimiento de valores como la libertad de prensa, el pluralismo de los medios de comunicación y la investigación y persecución efectivas de la corrupción, son los principales puntos débiles para el cumplimiento del Estado de Derecho en Polonia según pone de manifiesto la Comisión en el capítulo<sup>8</sup> que dedica a dicho Estado Miembro en su Informe Anual.

Por su parte, Hungría también ha sido condenada por el TJUE por legislar en contra de la independencia de su poder judicial<sup>9</sup>. Asimismo, en el capítulo<sup>10</sup> del Informe Anual de este año 2022 dedicado a Hungría, la Comisión destaca la alta tasa de corrupción del país y la ausencia de libertad de prensa como las principales preocupaciones en relación al cumplimiento del Estado de Derecho.

Sin más, el propio hecho de abanderarse ambos países como los instigadores de la supuesta ilegalidad de un Reglamento que tiene como fin el cumplimiento del Estado de Derecho arroja bastante luz sobre el grado del compromiso y acatamiento del mismo por parte de dichos Estados.

Por todo lo anterior, en aras de salvaguardar los principios integradores del Estado de Derecho, nace, aunque únicamente ligado a los incumplimientos que repercutan en el presupuesto o los intereses financieros de la UE, el Reglamento de condicionalidad; la vía financiera de defensa del Estado de Derecho.

## **2.- La “vía financiera” como mecanismo para el cumplimiento del Estado de Derecho en la Unión Europea: el Reglamento de condicionalidad.**

Aún hoy en día, como se desprende del apartado anterior, la protección del Estado de Derecho requiere de la existencia de una serie de mecanismos para garantizarlo. Así las cosas, en el marco de la UE podemos considerar la existencia de dos grandes bloques de medidas para salvaguardar el cumplimiento de los principios esenciales que conforman el Estado de Derecho: i) las medidas disuasorias del incumplimiento de los principios integradores del Estado de Derecho; y ii) las medidas ejecutivas o de intervención que

---

<sup>6</sup> Entre otras, la [\*Sentencia del TJUE de 24 de junio de 2019, Comisión Europea c. Polonia \(Asunto C-619/18\)\*](#) y la [\*Sentencia del TJUE de 5 de noviembre de 2019, Comisión Europea c. Polonia \(Asunto C-192/18\)\*](#).

<sup>7</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional de Polonia de 7 de octubre de 2021.

<sup>8</sup> El capítulo dedicado a Polonia es accesible [aquí](#).

<sup>9</sup> [\*Sentencia del TJUE de 6 de noviembre de 2012, Comisión Europea c. Hungría \(Asunto C-286/12\)\*](#).

<sup>10</sup> El capítulo dedicado a Hungría es accesible [aquí](#).

implican una actuación activa por parte de las Instituciones de la UE ante un incumplimiento potencial o real de dichos principios.

Dentro del primer bloque encontramos herramientas tales como el diálogo anual del Consejo sobre el Estado de Derecho - en virtud del cual los Estados Miembros en el seno del Consejo de Asuntos Generales debaten sobre la promoción y salvaguarda del Estado de Derecho- o el Mecanismo Europeo del Estado de Derecho - que deriva anualmente en los Informes sobre el cumplimiento del mismo que hemos tenido ocasión de abordar en el apartado anterior-.

Por otra parte, integran el segundo bloque de medidas: el mecanismo preventivo previsto en el artículo 7.1 TUE -basado en recomendaciones-, el mecanismo sancionador previsto en el artículo 7.2 y 3 TUE - herramienta de compleja activación dada la exigencia de unanimidad del Consejo Europeo para constatar que se ha producido una vulneración de los valores consagrados en el artículo 2 TUE-, el Marco del Estado de Derecho<sup>11</sup> y el recurso por incumplimiento regulado en el artículo 258 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante, “TFUE”).

Sin perjuicio de que pudiera parecer que el catálogo anterior es extenso y suficiente, la eficacia de estos mecanismos ha sido puesta en tela de juicio por la doctrina<sup>12</sup> a la luz de la resistencia de países como Polonia y Hungría que persisten en sus conductas incumplidoras. Por ello, se suma al elenco anterior el Reglamento de condicionalidad.

La condicionalidad en el acceso a los fondos europeos no es una novedad del citado Reglamento, sino que se trata de un sistema que ya ha sido empleado por la UE en otras ocasiones como, por ejemplo, en su relaciones con terceros países, - en su Política Europea de Vecindad o supeditando la ayuda humanitaria a que los estados receptores respetaran los derechos humanos- o ante crisis económicas<sup>13</sup>.

Sin perjuicio de que se trata de un mecanismo que promete ser el más eficaz de los previstos hasta la fecha, no ha sido sencillo -quizás por ese mismo motivo-, que viera la luz. Sus inicios se remontan a la Comunicación de la Comisión de febrero de 2018 sobre *“Un nuevo y moderno marco financiero plurianual para una Unión Europea que cumpla eficazmente sus prioridades después de 2020 como contribución a la reunión informal de líderes”*<sup>14</sup>, en la que la Institución apuntaba la posibilidad de que el desembolso de los fondos de la UE pudiera vincularse al respeto de los valores establecidos en el artículo 2 del TUE. Convertido ya en propuesta legislativa y durante el proceso legislativo, fue enmendado por el Parlamento Europeo mediante la Resolución legislativa de 4 de abril

---

<sup>11</sup> Regulado en la *“Comunicación de 11 de marzo de 2014 de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo: Un nuevo marco de la UE para reforzar el Estado de Derecho”*, accesible [aquí](#).

<sup>12</sup> Entre otros, *Sánchez Bravo, A.*, (2020). “El Estado de Derecho como valor fundamental de la Unión Europea”. *Nuevo Derecho*, vol. 16, núm. 27, pp. 1-14.

<sup>13</sup> A modo de ejemplo, el *Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2021 por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia*, contempla este tipo de medidas.

<sup>14</sup> Dicha Comunicación es accesible [aquí](#).

de 2019<sup>15</sup>. Asimismo, ha tenido que superar el intento de veto por parte de Polonia y Hungría quienes se negaban, a finales de 2020, a aprobar los presupuestos de la UE si los mismos se encontraban condicionados al respeto del Estado de Derecho. Su aprobación, finalmente, se produjo el 16 de diciembre de 2020, siendo aplicable a partir del 1 de enero de 2021.

Sin que el ánimo de la presente comunicación sea analizar pormenorizadamente el contenido del Reglamento, resulta relevante a efectos de tratar las sentencias del TJUE que abordan su validez, conocer determinados elementos esenciales del mismo.

En primer lugar, para que se apliquen las medidas previstas en el Reglamento su artículo 4 exige que la vulneración del Estado de Derecho por un Estado Miembro afecte o amenace con afectar gravemente “*la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión o la protección de los intereses financieros de la Unión de un modo suficientemente directo*”. El propio artículo 4 despliega en su apartado segundo un catálogo de los supuestos en los que se produce tal vulneración, muchos de ellos relacionados con el buen hacer de las autoridades públicas receptoras de los fondos, la eficacia de los servicios fiscales nacionales y la independencia del poder judicial.

Y, si concurren los requisitos anteriores, ¿cuáles son las medidas que pueden adoptarse? Las previstas en el artículo 5, que se dividen en dos grupos en función de si la Comisión gestiona de forma directa o indirecta el presupuesto de la UE o de si lo hace en régimen de gestión compartida con los Estados Miembros. Dentro del primer bloque encontramos medidas como: la suspensión de pagos; la resolución de compromisos jurídicos alcanzados por la UE y la prohibición de contraer otros nuevos; la suspensión del desembolso o el reembolso anticipado de préstamos garantizados por el presupuesto de la UE; la suspensión o reducción de la ventaja económica obtenida en virtud de un instrumento garantizado por el presupuesto de la UE; y la prohibición de suscribir nuevos acuerdos sobre préstamos u otros instrumentos garantizados por el presupuesto de la UE. Por otra parte, integran el segundo grupo: la suspensión de la aprobación de uno o más programas o su modificación; la suspensión o reducción de los compromisos; la reducción de la prefinanciación; la interrupción de los plazos de pago; y la suspensión de los mismos. Además, es importante destacar que, el Reglamento se encarga de recordar en su artículo 5.2, que la adopción de las mismas no puede afectar a los destinatarios finales de los programas o fondos.

El procedimiento en virtud del cual se adoptan dichas medidas se inicia por la Comisión una vez constatada la existencia de motivos razonables para considerar que un Estado Miembro se encuentra en el supuesto de hecho previsto en el artículo 4. Lo anterior, va seguido –como suele ser habitual en el seno de la UE en aras de garantizar un procedimiento contradictorio- de la remisión de una notificación al Estado Miembro en cuestión –de la que se informa al Parlamento Europeo y al Consejo– concediéndole un plazo de entre uno y tres meses para formular las observaciones que considere oportunas y pudiendo éste proponer la adopción de medidas correctoras a la situación referida por

---

<sup>15</sup> La Resolución es accesible [aquí](#).

la Comisión. En el plazo de un mes a partir de la recepción de la información/alegaciones del Estado Miembro, la Comisión ha de evaluar si se cumplen las condiciones del artículo 4 y, de ser así, presentará al Consejo – tras conceder un nuevo trámite de audiencia al Estado Miembro afectado- una propuesta de decisión de ejecución con las medidas que estime adecuadas – también en el plazo de un mes desde que reciba la respuesta del Estado en cuestión-. El Consejo dispone de un mes – excepcionalmente, dos - para adoptar la decisión de ejecución por mayoría cualificada, pudiendo modificar la propuesta de la Comisión por idéntica mayoría.

Finalmente, se prevén revisiones periódicas de la situación que motiva la adopción de las medidas -a más tardar en el plazo de un año e incluso antes si así lo solicita el Estado Miembro afectado o a iniciativa de la Comisión- tras las cuales, si son satisfactorias, la Comisión puede proponer al Consejo el levantamiento de las medidas adoptadas o una adaptación de las mismas, si la situación ha sido subsanada parcialmente.

El Reglamento de condicionalidad ha sido definido por algún autor como “*un sopro de aire fresco*”<sup>16</sup> pues presenta algunas ventajas frente a los mecanismos existentes. La principal es que la adopción de las medidas previstas en el Reglamento puede ser aprobada por mayoría cualificada del Consejo, sorteando las posibilidades de veto del mecanismo previsto en el artículo 7.2 y 3 del TUE -dado que se exige acuerdo unánime del Consejo Europeo para constatar la vulneración de los valores consagrados en el artículo 2 TUE-.

Asimismo, se trata de un instrumento que ha tenido muy buena acogida tanto por parte de las Instituciones como por parte de los Estados Miembros cumplidores, principales perjudicados de las repercusiones negativas de la actitud de los incumplidores. Así las cosas, el Parlamento Europeo pidió que se pusiera en marcha este instrumento sin esperar a los pronunciamientos del TJUE sobre los recursos interpuestos por Polonia y Hungría, llegando incluso a presentar el 29 de octubre de 2021 un recurso por omisión<sup>17</sup> frente a la Comisión, que había decidido esperar a las sentencias del TJUE para aplicar el Reglamento.

Hasta la fecha, la aplicación del Reglamento se ha limitado a dos actuaciones por parte de la Comisión. En primer lugar, a finales de 2021 la Comisión remitió a Polonia y Hungría un requerimiento de información previo al inicio del procedimiento regulado en el mismo conforme a lo previsto en el artículo 6.10 del Reglamento. En segundo lugar, la Comisión anunció en abril de 2022 que ponía en marcha el procedimiento frente a Hungría remitiéndole la notificación de incoación del procedimiento articulada en el Reglamento sin que hasta el momento se haya impuesto a este país ninguna medida, dados los plazos establecidos en el Reglamento.

---

<sup>16</sup> Arjona Hernández, A. (2022). “La defensa de los valores de la Unión Europea: la condicionalidad de los fondos europeos al Estado de Derecho”. *Serie Unión Europea y Relaciones Internacionales del Instituto Universitario de Estudios Europeos*, número 118, pág. 32.

<sup>17</sup> El Parlamento Europeo se ha desistido del citado recurso, desistimiento que ha sido admitido mediante [Auto del TJUE de 8 de junio de 2022](#).

### **3.- Los recursos de Polonia y Hungría frente al Reglamento de condicionalidad y la respuesta del Tribunal de Justicia.**

Pese a que no lograron impedir que el Reglamento fuera aprobado, Hungría y Polonia han persistido en sus intentos de frenar su aplicación, para lo que presentaron sendos recursos ante el TJUE solicitando su anulación (asuntos 156/2021 y 157/2021). Dichos recursos han sido resueltos en virtud de las sentencias dictadas el pasado 16 de febrero de 2022 por el TJUE<sup>18</sup>.

A continuación, procederemos al análisis de los motivos esgrimidos por los Estados recurrentes y la correlativa respuesta del TJUE, dividiéndolos en tres grandes grupos: un primer grupo, relativo a los motivos comunes planteados por Hungría y Polonia en sus recursos; un segundo grupo, relativo a los motivos aducidos únicamente por Hungría; y, un tercer y último grupo, correspondiente a los motivos argumentados en exclusiva por Polonia.

#### **3.1. Los motivos comunes.**

Los motivos comunes en los que ambos países fundamentan la impugnación del Reglamento de condicionalidad son los siguientes:

- Falta de base jurídica del Reglamento y/o la falta de una base jurídica adecuada. Con carácter subsidiario, infracción el Protocolo núm. 2 relativo a los principios de subsidiariedad y proporcionalidad<sup>19</sup>.

La base jurídica en la que se fundamenta el Reglamento no es otra que el artículo 322.1.a) TFUE, precepto que faculta al legislador de la UE para adoptar normas financieras relativas a la ejecución del presupuesto. Si bien, para los países recurrentes el Reglamento no contiene normas financieras, sino que su contenido excede de la referida habilitación normativa – por ejemplo, al definir el Estado de Derecho y las posibles formas de vulnerar los principios que lo componen- siendo su finalidad sancionadora y no financiera o presupuestaria, por lo que carece de base jurídica o, en su caso, ésta es inadecuada.

En relación a este motivo de impugnación, el TJUE es tajante al considerar que la habilitación contenida en el artículo 322.1.a) TFUE, comprende todos los aspectos relacionados con la ejecución del presupuesto de la UE regulados en el Título II, de la parte sexta del TFUE, y, por tanto, hace referencia a la ejecución del presupuesto en sentido amplio, lo que, conjugado con la lectura de los artículos 310 y 315 a 317 TFUE, determina que la citada habilitación abarque tanto las normas que definen el modo en que se ejecuta el presupuesto, como las que fijan las obligaciones de control y auditoría a los Estados Miembros – todo ello en garantía del principio de buena gestión financiera-.

Tras el razonamiento anterior, concluye que la finalidad del Reglamento es proteger el presupuesto de la UE frente a los perjuicios ocasionados por la vulneración de los

---

<sup>18</sup> [\*Sentencia del TJUE de 16 de febrero de 2022, Hungría c. Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea \(Asunto 156/21\)\*](#) y [\*Sentencia del TJUE de 16 de febrero de 2022, Polonia c. Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea \(Asunto 157/21\)\*](#).

<sup>19</sup> Este último pedimento subsidiario únicamente es esgrimido por Polonia.

principios del Estado de Derecho y no sancionar tal vulneración. Por este motivo, solo puede iniciarse el procedimiento previsto en el mismo cuando tal vulneración afecte o amenace con afectar gravemente la buena gestión financiera del presupuesto o los intereses financieros de la UE. A más, las medidas adoptadas pueden levantarse aunque persista la vulneración del Estado de Derecho, si la situación constatada ya no afecta ni amenaza al presupuesto o los intereses financieros de la UE.

Sentado lo anterior, el TJUE entra a valorar el motivo planteado por Polonia concerniente a la infracción del Protocolo núm. 2 - relativo a la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad-, dado que no se llevó a cabo el trámite de consulta a los parlamentos nacionales previsto en el mismo durante el proceso legislativo.

Al respecto, recuerda al Estado polaco que el principio de subsidiariedad, por definición, solo opera en los ámbitos que no sean de competencia exclusiva de la UE. Por tanto, dado que el Reglamento impugnado contiene normas financieras relativas a la ejecución del presupuesto de la UE que por su naturaleza solo puede llevarse a cabo por la misma (y, en consecuencia, son de su competencia exclusiva), no opera el principio de subsidiariedad.

- Infracción del artículo 7 TUE, en relación con los artículos 4.1 TUE, 5.2 TUE, 13.2 TUE y 269 TFUE.

Para los países recurrentes el procedimiento establecido por el Reglamento de condicionalidad supone una concreción del procedimiento al que se refiere el artículo 7 TUE, no permitida por éste, de forma que se articula como una suerte de procedimiento paralelo que busca eludir la rigidez del previsto en el TUE. Al mismo tiempo, consideran que el procedimiento establecido por el Reglamento es contrario al reparto de competencias contemplado en el artículo 4.1 TUE y al principio de atribución previsto en el artículo 5.2 TUE, al principio de equilibrio institucional establecido en el artículo 13.2 TUE – confiriendo nuevas competencias al Consejo, Comisión y TJUE y privando al Consejo Europeo de su competencia exclusiva para constatar la vulneración de uno de los valores consagrados en el artículo 2 TUE-, e infringe el artículo 269 TFUE -mediante la competencia atribuida al TJUE para examinar las decisiones que se adopten en virtud del mismo-.

A este respecto, el TJUE comienza la construcción jurídica de su fundamentos de derecho realizando un recorrido por las normas del ordenamiento jurídico europeo que protegen el Estado de Derecho y los valores inherentes al mismo, de forma que nos recuerda que no solo el artículo 2 TUE tiene este cometido, sino que también tanto el preámbulo como los artículos 6, 10 a 13, 15, 16, 20, 21, 23 y 47 de la Carta Europea de Derechos Fundamentales (en adelante, la “Carta”) y los artículos 8, 10, 19.1, 153.1. i), y 157.1 TFUE, reconocen y defienden estos valores y, en consecuencia, consagran, protegen y ordenan proteger a las Instituciones de la UE el Estado de Derecho. Por tanto, numerosas disposiciones contenidas en el derecho originario – algunas de ellas con reflejo en el derecho derivado-, conceden a las Instituciones de la UE la competencia para

examinar, constatar y, en su caso, adoptar medidas frente a la vulneración de los valores previstos en el artículo 2 TUE, entre los que se encuentra el Estado de Derecho.

Adicionalmente, en aras de responder a las alegaciones relativas a que se trata de un procedimiento paralelo -con el mismo objeto y fin – al previsto en el artículo 7 TUE, que, únicamente, pretende eludir la aplicación de tal precepto, el TJUE expone detenidamente las diferencias entre ambos procedimientos, las cuales se resumen en la siguiente tabla:

	<b>ARTÍCULO 7 TUE</b>	<b>REGLAMENTO DE CONDICIONALIDAD</b>
<b>FINALIDAD</b>	Sancionar la violación grave y persistente de los valores consagrados en el artículo 2 TUE.	Garantizar, con base en el principio de buena gestión financiera, la protección del presupuesto y los intereses financieros de la UE. Su finalidad es protectora, no sancionadora.
<b>OBJETO</b>	Comprende el conjunto de los valores consagrados en el artículo 2 TUE.	Solo se refiere a uno de los valores consagrados en el artículo 2 TUE: el Estado de Derecho.
<b>INCOACIÓN</b>	Iniciativa de 1/3 de los Estados Miembros, del Parlamento Europeo o de la Comisión.	Solo puede incoarlo la Comisión.
<b>REQUISITOS MATERIALES PARA LA ADOPCIÓN DE MEDIDAS</b>	El Consejo Europeo, por unanimidad, debe constatar la existencia de una violación grave y persistente por parte de un Estado miembro de los valores contemplados en el artículo 2 TUE.	i) debe acreditarse que la vulneración de los principios del Estado de Derecho en un Estado Miembro referida a alguna de las situaciones del artículo 4.2, en la medida en que tales situaciones o actuaciones sean pertinentes para la buena gestión financiera del presupuesto de la UE o para la protección de los intereses financieros de la UE; y  ii) debe demostrarse que dicha vulneración afecta o amenaza con afectar gravemente la buena gestión financiera o esos intereses financieros de un modo suficientemente directo.
<b>NATURALEZA DE LAS MEDIDAS</b>	Suspensión de los derechos derivados de la aplicación de los Tratados (incluidos los derechos de voto del representante del Gobierno del Estado Miembro en el Consejo).	Medidas exclusivamente de naturaleza presupuestaria.
<b>MODIFICACIÓN Y REVOCACIÓN</b>	Solo es posible en respuesta a cambios en la situación que motivó su adopción.	Puede producirse cuando se ponga fin a la vulneración de los principios del Estado de Derecho, o cuando dicha vulneración deje de tener repercusión en el presupuesto/intereses financieros de la UE.

Con base al detallado análisis de las diferencias entre ambos procedimientos que efectúa el TJUE, concluye afirmando con rotundidad que no puede considerarse que el Reglamento impugnado establezca un procedimiento semejante al regulado en el artículo 7 TUE.

Asimismo, tras fundamentar la intervención en el procedimiento previsto en el Reglamento tanto de la Comisión -ex. artículo 317 TFUE- como del Consejo – ex. artículos 291.2 TFUE y 322.2.a) TFUE-, en relación al motivo relativo a que la atribución

al TJUE del control judicial de las decisiones adoptadas por el Consejo con arreglo al artículo 6.10 del Reglamento infringe el artículo 13.2 TUE y el artículo 269 TFUE, el propio Tribunal defiende su legitimación fundamentándola en que el control de legalidad que el TJUE puede tener que realizar sobre las decisiones del Consejo no está comprendido en el ámbito de aplicación del artículo 269 TFUE– basta con leer su tenor literal para alcanzar tal conclusión ya que solo se refiere al artículo 7 TUE– y que el Reglamento no atribuye ninguna nueva competencia al TJUE pues las mismas se incardinan dentro del artículo 263 TFUE –relativo al recurso de anulación-.

▪ Vulneración del principio de seguridad jurídica y de claridad normativa.

Los Estados recurrentes consideran que determinados conceptos fundamentales<sup>20</sup> utilizados por el Reglamento no están suficientemente definidos en el mismo ni pueden ser objeto de una definición uniforme, lo que, en consecuencia, lo que es contrario a los principios de seguridad jurídica y de claridad normativa. Uno de estos conceptos controvertidos es, precisamente, el de Estado de Derecho.

A tal efecto, comienza el TJUE recordando que el principio de seguridad jurídica exige que las normas de Derecho sean claras y precisas para proporcionar una aplicación previsible a sus destinatarios, lo cual – aclara- no puede interpretarse en el sentido de que el legislador de la UE no pueda emplear un concepto jurídico abstracto cuando no es posible determinar por anticipado todos los supuestos que podrían producirse en la práctica. Por mor de lo anterior, el mero hecho de que una norma contenga conceptos que deben ser apreciados por quien ha de aplicarla no infringe *per se* la exigencia de previsibilidad, siempre que dicha facultad interpretativa se defina con claridad, para evitar la arbitrariedad.

Por otra parte, razona que la definición del Estado de Derecho contenida en el Reglamento tiene como finalidad especificar los principios que engloba este concepto a efectos de aplicar dicha norma y que, con ese objetivo, el legislador ha seleccionado aquellos principios más adecuados para alcanzar la finalidad del Reglamento -la protección del presupuesto y los intereses financieros de la UE-. Concluye, asimismo, que la definición de dicho concepto contenida en el artículo 2.a) no es contraria al respeto a la identidad de los Estados Miembros, pues *“aun teniendo identidades nacionales distintas, se adhieren a un concepto de Estado de Derecho que comparten, como valor común a sus propias tradiciones constitucionales, y que se han comprometido a respetar de forma continuada con su integración en la UE.”* En relación al alcance de los valores o principios que lo integran, el TJUE recuerda que están suficientemente definidos en su jurisprudencia y, además, en este caso en concreto, en los considerandos del Reglamento, por lo que no existe imprecisión ni falta de seguridad jurídica alguna.

---

<sup>20</sup> Se cuestionan, entre otras, expresiones tales como: *“amenaza”* (artículo 4.1), *“otras situaciones o actuaciones de las autoridades”* (artículo 4.2.h)), *“en la medida de lo posible”* (artículo 5.3).

Tras lo anterior, desmonta la supuesta inconcreción del resto de los conceptos y expresiones alegadas por los recurrentes realizando una verdadera labor integradora y dejando sin efecto las pretensiones ambos estados a golpe de razonamiento jurídico<sup>21</sup>.

### **3.2. Los motivos alegados por Hungría.**

Hungría –con el apoyo de Polonia-, solicita con carácter subsidiario a los pedimentos anteriores la anulación de los siguientes preceptos del Reglamento:

- La anulación del artículo 4.1 del Reglamento.

El artículo 4.1 del Reglamento permite que se adopten medidas en caso de “*riesgo*” para el presupuesto o los intereses financieros de la UE. A juicio de Hungría, la supuesta ausencia de una afectación concreta implica que la aplicación de tales medidas sea desproporcionada.

En este caso, es una cuestión formal la que impide que se entre a valorar el motivo alegado pues, según reiterada jurisprudencia, la anulación parcial de un acto del Derecho de la UE solo es posible si el texto cuya anulación se pretende puede separarse del resto de la norma sin desnaturalizarla. Pues bien, la anulación del artículo 4.1 del Reglamento tendría como efecto modificar la esencia del mismo dado que esta disposición especifica las condiciones que han de cumplirse para poder adoptar las medidas de protección del presupuesto. Por ello, el TJUE rehúsa la admisión del motivo alegado.

- La anulación del artículo 4.2.h) del Reglamento.

El artículo 4.2.h) del Reglamento permite adoptar las medidas previstas en el mismo cuando se produzcan “*h) otras situaciones o actuaciones de las autoridades que sean pertinentes para la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión o para la protección de los intereses financieros de la Unión*”. Hungría considera que dado que no se concretan tales situaciones se vulnera el principio de seguridad jurídica.

El TJUE fundamenta en su sentencia que: i) esta disposición no pretende conferir carácter no exhaustivo a la lista contemplada en el artículo 4.2 del Reglamento, ni tiene tal efecto por el mero hecho de que emplee términos más genéricos que los apartados precedentes, términos que deben interpretarse, precisamente, en consonancia con dichos apartados; y ii) es lo suficientemente precisa como para satisfacer el principio de seguridad jurídica, pues, entre otras cuestiones, el término “*entidad pública*” – ligado al de autoridad que se emplea en el precepto cuestionado- se define en el artículo 2.b) del propio Reglamento y el término “*situaciones*” es claro que hace referencia a las actuaciones imputables o llevadas a cabo por este tipo de entidades. Por tanto, no anula el precepto cuestionado.

---

<sup>21</sup> Pueden consultarse con detalle en los apartados 246 a 288 de la sentencia dictada en el asunto 156/21 (Hungría) y en los apartados 324 a 344 de la sentencia dictada en el asunto 157/21 (Polonia).

- La anulación del artículo 5.2 del Reglamento.

El artículo 5.2 del Reglamento establece que la adopción de las medidas previstas en el mismo no exime al Estado infractor de su obligación de continuar financiando a los destinatarios finales en los programas que se vean afectados por las medidas contempladas en el mismo. Hungría defiende en su recurso que lo anterior infringe las disposiciones del Derecho de la UE en materia de déficit presupuestario y vulnera el principio de igualdad de los Estados Miembros.

En relación a la alegación fundada en la infracción de las disposiciones del Derecho de la UE en materia de déficit público, el TJUE argumenta que el precepto impugnado se limita a recordar – pues esto deriva de la más elemental aplicación de los principios generales del derecho- que la adopción de las medidas no modifica las obligaciones de los Estados, quienes, por tanto, no pueden incumplir tales obligaciones usando como fundamento las mismas.

Por lo que respecta a la supuesta violación del principio de igualdad de los Estados Miembros, el TJUE recuerda a los recurrentes que del artículo 5.3 del Reglamento se desprende que las medidas adoptadas deben ser proporcionales a la repercusión de la vulneración de los principios del Estado de Derecho en el presupuesto o los intereses financieros de la UE, y, a mayor abundamiento, a la luz del considerando 26 del referido Reglamento, la Comisión debe respetar en su valoración, como no puede ser de otro modo, los principios de objetividad, no discriminación e igualdad de trato de los Estados Miembros. Así pues, estas diversas exigencias suponen el respeto al principio de igualdad de trato.

- La anulación del artículo 5.3, tercera frase, del Reglamento.

Con arreglo al artículo 5.3, tercera frase, del Reglamento, las medidas que deban adoptarse deberán tener en cuenta la naturaleza, la duración, la gravedad y el alcance de la vulneración de los principios del Estado de Derecho, criterios, en opinión de Hungría, que cuestionan la relación entre la vulneración de los principios del Estado de Derecho y el impacto sobre el presupuesto o los intereses financieros de la UE y, por tanto, resulta incompatible con la base jurídica del Reglamento y con el artículo 7 TUE.

En cuanto a este motivo, se apoya el TJUE en las conclusiones formuladas por el Abogado General<sup>22</sup> quien, basándose en una interpretación sistemática de la norma impugnada, considera que el orden empleado en las frases y términos que se utilizan se desprende que la proporcionalidad de las medidas que deben adoptarse queda garantizada por el criterio de las «repercusiones» que tenga la vulneración de los principios del Estado de Derecho en el presupuesto o los intereses financieros de la UE. Asimismo, concluye el TJUE que las previsiones del precepto impugnado guardan relación con la buena gestión financiera del presupuesto de la UE y la protección de sus intereses

---

<sup>22</sup> Apartados 177 y 178 de las [Conclusiones del Abogado General en el asunto 156/21](#).

financieros pues, entre otras cuestiones, son fundamentales para medir la repercusión de la vulneración en los mismos.

▪ La anulación del artículo 5.3, cuarta frase, del Reglamento.

El Estado húngaro alega que la última frase del artículo 5.3 del Reglamento viola los principios de proporcionalidad y de seguridad jurídica por cuanto, al utilizar la expresión «*en la medida de lo posible*», permite centrarse en acciones y programas que no guarden relación alguna con la vulneración de un principio del Estado de Derecho.

Al respecto, el TJUE razona que la expresión «*en la medida de lo posible*» no autoriza a modular las medidas que pueden adoptarse en virtud del artículo 5.1, de manera que no se ajusten a la repercusión que tenga la vulneración constatada en el presupuesto o los intereses financieros de la UE y solo permite centrarse en acciones de la UE distintas de las afectadas por la vulneración de forma excepcional y justificada -por ejemplo, en supuestos en los que esas acciones no puedan ser objeto de medidas o solo puedan serlo de modo insuficiente-.

Por otra parte, en lo que concierne a la supuesta conculcación del principio de seguridad jurídica, para el Tribunal, dado que el Reglamento concreta la naturaleza y alcance de las medidas a adoptar, concede a la Comisión y Consejo la facultad de centrarse en acciones distintas a las afectadas por la vulneración del Estado de Derecho solo en cuanto resulte necesario para garantizar la protección del presupuesto de la UE o sus intereses financieros y esta facultad está delimitada, no se produce infracción alguna de dicho principio.

▪ Anulación de los apartados 3 y 8, del artículo 6 del Reglamento.

En virtud de los apartados 3 y 8, del artículo 6 del Reglamento, la Comisión tendrá en cuenta en su evaluación la información pertinente procedente de fuentes disponibles tales como las instituciones de la UE, organizaciones internacionales e instituciones reconocidas, lo cual, para Hungría, no supone una definición precisa de la información a utilizar, vulnerándose el principio de seguridad jurídica.

Precisa el TJUE que esta disposición no se refiere a meras opiniones individuales y arbitrarias o subjetivas, sino a decisiones, conclusiones, recomendaciones u orientaciones de organizaciones o instituciones cuya objetividad no ha sido cuestionada por la recurrente. Además, recuerda a Hungría que esta disposición no exime a la Comisión de su obligación de llevar a cabo una valoración objetiva de los hechos, ni concede valor probatorio absoluto a las fuentes que enumera, previéndose, además, un trámite de contradicción por parte del Estado Miembro afectado.

### 3.3. Los motivos alegados por Polonia.

Por su parte, Polonia suma al elenco de motivos los siguientes – con el correlativo apoyo de Hungría-:

- La infracción del artículo 296 TFUE, párrafo segundo, por no haberse motivado suficientemente la propuesta de Reglamento 2020/2092.

Fundamenta el TJUE que, dado que el presente recurso no tiene por objeto la anulación de la propuesta de Reglamento, sino el propio Reglamento, la falta de motivación de la misma – en su caso-, no es objeto del presente procedimiento ni tiene repercusión en el mismo.

- Vulneración del principio de igualdad de trato entre Estados Miembros (artículo 4.2 TUE, primera frase).

Polonia emplea, asimismo, como argumento la infracción del principio de igualdad de trato entre los Estados Miembros, principalmente, al considerar que regla de votación establecida en el artículo 6.11 del Reglamento - mayoría cualificada, con la participación del Estado Miembro afectado-, supone una discriminación para los Estados Miembros pequeños y medianos, dado que los Estados Miembros grandes -con un mayor porcentaje de la población de la UE- se verán favorecidos en las votaciones relativas a la adopción de las medidas previstas en el Reglamento.

Siguiendo al Abogado General en sus conclusiones<sup>23</sup>, el TJUE fundamenta que la regla de votación prevista en el Reglamento es la que el artículo 16.3 TUE prevé que se aplique en las deliberaciones del Consejo por defecto. Asimismo, aclara que el mero hecho de que dependiendo de que todos los Estados Miembros o solo algunos de ellos participen en la votación, resulte más o menos fácil reunir una minoría de bloqueo en dicha votación, no es una particularidad del procedimiento establecido por el Reglamento y no supone una infracción del Derecho de la UE que justifique la anulación del precepto cuestionado.

- La vulneración del principio de proporcionalidad (artículo 5.4 TUE).

Considera la República de Polonia que el Reglamento de condicionalidad viola el principio de proporcionalidad debido, esencialmente, a que el legislador de la UE no demostró, dada la existencia de otros medios de protección del presupuesto, la necesidad de adoptarlo.

En relación con este motivo, el TJUE recuerda al Estado recurrente que el legislador de la UE tiene reconocida una amplia facultad de apreciación para determinar la naturaleza y el alcance de las disposiciones que adopta, así como la conveniencia de su adopción. Por tanto, concluye que solo si la medida adoptada fuera manifiestamente inadecuada

---

<sup>23</sup> Apartado 96 de las [Conclusiones del Abogado General en el asunto 157/21](#).

para alcanzar el objetivo perseguido podría cuestionarse su legalidad. En el caso del Reglamento impugnado su idoneidad y necesidad se justificaba tanto en la exposición de motivos de su propuesta como en los considerandos 7, 8 y 17 de la propia norma, por lo que no cabe estimar este motivo del recurso.

Con todo, los recursos de Polonia y Hungría resultan íntegramente desestimados por el TJUE que respalda, en su plenitud, el Reglamento de condicionalidad.

#### **4.- Conclusiones.**

Pese a que el resultado de las sentencias dictadas por el TJUE en los Asuntos 156/21 y 157/21 es el esperado, lo anterior no resta relevancia a dichos pronunciamientos judiciales ni a la trascendencia que alcanzan al amparar un mecanismo adicional para la defensa del Estado de Derecho, aunque, eso sí – como nos recuerda reiteradamente el TJUE en sus sentencias-, vinculado exclusivamente a aquellos supuestos en los que la vulneración del Estado de Derecho amenace o afecte al presupuesto o los intereses financieros de la UE.

Y es relevante por varios motivos.

En primer lugar, porque en palabras del TJUE -extraídas de las propias sentencias comentadas- *“cuando un Estado candidato se convierte en Estado miembro, se integra en una construcción jurídica que se basa en la premisa fundamental de que cada Estado miembro comparte con todos los demás Estados miembros, y reconoce que estos comparten con él, los valores comunes que figuran en el artículo 2 TUE, en los que se fundamenta la Unión.”* Y esto es importante recordarlo. La UE hace ya tiempo que dejó de ser un mero mercado común, o, en otras palabras, -citando al primer ministro belga Alexander De Croo<sup>24</sup>- la UE es *“una unión de valores, no un cajero automático”*. Téngase en cuenta que Polonia fue el beneficiario neto más importante en el período financiero anterior (2014-2020) y es el beneficiario neto más importante en el período actual (2021-2027) y que Hungría es el beneficiario per cápita más importante<sup>25</sup>. Por tanto, si ambos países no están dispuestos a comprometerse – aunque ya lo habían hecho con su adhesión a la UE- con los valores que nos unen, tampoco deberían participar de los beneficios que compartimos.

En segundo lugar, es importante para la propia naturaleza y finalidad de la UE, ya que el Estado de Derecho es esencial no solo para los ciudadanos de la UE, sus derechos y la cohesión social entre los Estados Miembros, sino también para que se consolide la confianza mutua entre los mismos, para que prosperen las iniciativas empresariales y la inversión entre ellos, para el fomento de la innovación conjunta, y, en general, para el funcionamiento del mercado interior.

En tercer lugar, es importante porque valida un instrumento que, como hemos tenido ocasión de argumentar, parece ser el más ágil y eficaz que los hasta ahora existentes. Si

---

<sup>24</sup> Puede visualizarse su discurso a favor de los valores de la UE pronunciado el 27 de octubre de 2021 [aquí](#).

<sup>25</sup>Datos obtenidos del Real Instituto El Cano, en el artículo publicado en su web titulado “El nuevo mecanismo de condicionalidad para la protección del presupuesto de la UE: ¿vía libre tras la sentencia?”, accesible [aquí](#).

bien, a este respecto, se intuye que, pese a que el TJUE en las sentencias comentadas ha realizado una elogiada labor de interpretación y concreción de los términos usados en el Reglamento y cuestionados por los recurrentes, la decisión sobre si una infracción del Estado de Derecho está vinculada al presupuesto o los intereses financieros de la UE y la interpretación de algunos términos o expresiones contenidos en el mismo, probablemente requiera de nuevos pronunciamientos del TJUE.

Nos queda ahora esperar el discurrir de los acontecimientos para confirmar si el Reglamento de condicionalidad cumple las altas expectativas que ha generado o, si, en cambio, cae en el desuso por parte de las Instituciones que han de ponerlo en marcha y ello pese al respaldo sin fisuras que han obtenido del TJUE en las sentencias comentadas.

## **6.- Bibliografía.**

*Arenas García, R.* (2020). “El Estado de Derecho en la UE: Significado, desafíos y perspectivas de futuro” *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, vol. 22, núm. 45, pp.51-79.

*Arjona Hernández, A.* (2022). “La defensa de los valores de la Unión Europea: la condicionalidad de los fondos europeos al Estado de Derecho” *Serie Unión Europea y Relaciones Internacionales del Instituto Universitario de Estudios Europeos*, número 118, pp. 1 -45.

*Becerril Atienza, B.* (2020). “Las instituciones europeas ante la crisis del Estado de Derecho en Hungría y Polonia”. *Historia y Política*, núm. 44, pp. 113-144.

*Blázquez Peinado, M.D.* (2019). “La UE ante las vulneraciones del Estado de Derecho por parte del Estado polaco: panorámica general y estado actual de la cuestión”. *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 48, pp. 14-57.

*López Aguilar, J.F.* (2019). “De nuevo (y todavía) Polonia: *RULE OF LAW* y art.7 TUE en el Parlamento Europeo y el Tribunal de Justicia”. *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 44, pp. 137 -176.

*Martín y Pérez de Nanclares, J.* (2019). “La Unión Europea como comunidad de valores: a vueltas con la crisis de la democracia y del Estado de Derecho”. *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 43, pp. 121 -159.

*Sánchez Bravo, A.*, (2020). “El Estado de Derecho como valor fundamental de la Unión Europea”. *Nuevo Derecho*, vol. 16, núm. 27. pp. 1- 14.

*Ugartemendia Eceizabarrena, J.I.* (2020). “Tutela judicial efectiva y Estado de Derecho en la UE y su incidencia en la administración de justicia de los Estados Miembros”. *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 46, pp. 309 -341.